

שינוי יחס המגזר החקלאי לסוגיית שינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורך בנייה בעקבות בג"ץ הקרקעות

דניאל חנין-בקר

תקציר

מילות מפתח

המגזר החקלאי
קרקע חקלאית
שינוי ייעוד קרקע
מינהל מקרקע ישראל
החלטות "הבואינגים"
סביבה

מאז הקמתה, ראתה מדינת ישראל חשיבות לבעלות ציבורית על קרקע חקלאית. נקבע כי קרקעות בניהול מינהל מקרקעי ישראל יוחכרו, ולא ימכרו לצמיתות. בנוסף נקבע ששינוי ייעודן יחייב את החזרת הקרקע למינהל, ויעניק לחוכרים פיצוי בדמות השקעותיהם החקלאיות בקרקע בלבד. בכך, נקבעה מערכת חוקים שחיצקה את החקלאות וחסמה אפשרויות לפיתוח אחר בקרקע.

עקרונות המדיניות התערערו משנות ה-80 עם דעיכתה של החקלאות, ה"מהפך" הפוליטי, משבר הקיבוצים והעלייה מבר"מ, אשר הביאה למשבר דיור שדרש פתרונות מהירים.

תמורות אלו הביאו את המינהל לקבל את החלטות "הבואינגים" שאפשרו לחוכרים ליזום את שינויי ייעוד ("הפשרת") הקרקע למגורים ותעסוקה ולקבל פיצוי ביחס לערך הקרקע לאחר שינויי הייעוד, דבר שהביא לעלייה תלולה בערכה.

המגזר החקלאי ראה בהחלטות הזדמנות לצאת מהמשבר הכלכלי בו היה שרוי. בידי היו קרקעות רבות, ודעיכת החקלאות הביאה רבים ממנו לראות בקרקע משאב נדל"ני, ולא חקלאי, כבעבר.

נגד החלטות עתרו לבג"ץ הקשת הדמוקרטית המזרחית והחברה להגנת הטבע, שהגישו עתירות מטעמים חברתיים וסביבתיים. פסק הדין (בג"ץ הקרקעות) קיבל אותן והחלטות בוטלו.

המאמר מנתח את "מעבר הצד" של המגזר החקלאי בעקבות הבג"ץ, שמתבטא כיום בהתנגדות לשינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורך בנייה. אמנם מדובר בשינוי אינטרסנטי ברובו הנובע מחוסר כדאיות כלכלית, אך במאבקו נגד ה"פשרות" עומד המגזר החקלאי לצד ארגוני הסביבה, ומשתמש גם בטיעונים סביבתיים.

חנין-בקר ד. (2023). שינוי יחס המגזר החקלאי לסוגיית שינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורך בנייה בעקבות בג"ץ הקרקעות. *תכנון*, 20 (2).

מבוא

וסיבות נוספות שיתוארו במאמר זה. בכך, הפכו היישובים החקלאיים משומרי הקרקע החקלאית לתומכים נלהבים של פיתוחה, ולמשתפי פעולה הדוקים של יזמי נדל"ן.

מאמר זה יתאר את הרקע שקדם לקבלת החלטות "הבואינגים" ויסביר כיצד התעצבה המדיניות הקרקעית בישראל מקום המדינה, ואילו שינויים התחוללו בה החל משנות ה-90. בנוסף יתאר המאמר כיצד התקבלו החלטות אלו בקרב קבוצות שונות בחברה הישראלית, ומה היתה הביקורת עליהן מבחינה חברתית וסביבתית. בשם ביקורות אלו הוגשו עתירות לבית המשפט העליון, ואוחדו לכדי פסק דין אחד המכונה "בג"ץ הקרקעות" אשר התקבל בשנת 2002. בפסק הדין קבע בית המשפט כי החלטות "הבואינגים" מנוגדות לעקרונות הצדק החלוקתי, כי שיתוף החוכרים ברווח משינוי ייעוד הקרקע פסול מיסודו, ופסל את ההחלטות פה אחד.

החלטות "הבואינגים" שהתקבלו על ידי מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) בשנת 1995, והעניקו תמריצים לחוכרי קרקעות חקלאיות אשר יסכימו לשנות את ייעודן למטרות בנייה, הביאו לשינוי תפיסתי ניכר של המגזר החקלאי כלפי הקרקעות שבחכירתו.

מהקמת המדינה ועד לשנות ה-90, ראתה ישראל חשיבות גדולה בבעלות ציבורית על קרקע חקלאית, קבעה כי קרקעות בניהול ממ"י יוחכרו ולא ימכרו לצמיתות, והעלתה על נס את העבודה והמגזר החקלאי. החלטות "הבואינגים" שינו את המצב הקיים והביאו את המגזר החקלאי, אשר חבר את קרקעותיו החקלאיות מהמדינה, לתמוך בשינויי ייעוד קרקעות אלו למטרות בנייה ("הפשרת הקרקע"). הרקע לשינוי בתפיסות המגזר החקלאי ותמיכתו בהחלטות טמון במספר גורמים, ביניהם המשבר הכלכלי בקיבוצים, דעיכת החקלאות כאידיאולוגיה וכענף מרכזי במשק, המהפך הפוליטי בישראל ועליית תפיסת העולם הקפיטליסטית,

רבות בידי מעטים (כץ, 2002). עקרונות אלו היוו את הבסיס למדיניות הקרקעית של מדינת ישראל.

סיום מלחמת העצמאות ב-1949 הביאה ליצירת מאגר קרקעי רחב בידי המדינה. מאגר זה כלל אדמות מדינה שהגיעו בירושה מהמנדט הבריטי, אדמות בשליטת קק"ל ואדמות בשליטת האפוסטרופוסים אשר כללו בעיקר נכסי נפקדים פלסטינים שברחו מבתיים עקב המלחמה. בכך, מתוך שטח קרקעי של כ-20 מיליון דונם בסוף המלחמה, כ-92% היו בידי המדינה, וכ-8% היו בידי בעלים פרטיים (קרק, 1993).

מדינת ישראל התמודדה לאחר המלחמה עם מספר סוגיות: תפיסת שטחים וסיכול נסיונם של פליטים פלסטינים לשוב לביתם בסוף המלחמה, קליטת גלי העלייה המוניים אשר הכפילו את אוכלוסייתה תוך שנים ספורות, והבטחת אספקת מזון לאוכלוסייה ההולכת וגדלה. על מנת לטפל בבעיות אלו, וכדי לנתב את המאמץ הלאומי לנושאים החשובים ביותר לדעת השלטון, נבחרה הבעלות הלאומית והשימוש החקלאי בקרקע, והעדפתם על פני בעלות פרטית, כמדיניות הקרקעית הרצויה. כאמור, מדיניות זו התבססה על תפיסת העולם הציונית ביחס לקרקע עוד מהמאה ה-19.

על מנת לבסס מדיניות זו ולהגן על הקרקע החקלאית, הוקמו גופים ונחקקו חוקים ותקנות אשר נועדו לתת מענה לסוגיות אלו. ראשית הוקמה בשנת 1953 הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (הולק"ח) אשר חייבה כל תכנית הכוללת פיתוח של קרקע חקלאית בקבלת אישור מיוחד. בהמשך, ועם חקיקת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965, נקבעה בתוספת הראשונה לחוק מעמדה הולק"ח, התנאים להכרזה על קרקע חקלאית והכללים לשינויי יעודה (ויתקון, 2004). בנוסף הוענקה לולק"ח זכות וטו על כל תכנית בקרקע חקלאית, ונקבע כי בישראל כל קרקע שאינה עירונית מוגדרת כחקלאית, וזכות הוטו של הולק"ח חלה עליה. הרכב הולק"ח ביטא רוב לשיקולי החקלאים. באמצעות חקיקה זו מוסד עקרון השמירה על הקרקע החקלאית.

בנוסף לשמירה על הקרקע החקלאית, נחקקו ב-1960 שלושה חוקים אשר נועדו למסד את עקרון הבעלות הלאומית על הקרקע – חוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק מקרקעי ישראל וחוק מינהל מקרקעי ישראל. כתוצאה מחוקים אלו, בתוספת האמנה בין מדינת ישראל לקק"ל אשר נכרתה ב-1961, הוקם מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), אשר השתייך למשרד החקלאות, ומטרתו היתה לרכז את ניהול כל קרקעות המדינה וקק"ל בידי גוף אחד ולפי מדיניות קרקעית אחידה. בנוסף, הוקמה מועצת מקרקעי ישראל, בה היו חברים נציגי ממשלה ונציגי קק"ל, אשר נועדה לקבוע את המדיניות אשר תנחה את המינהל בפעולתו (כץ, 2002).

קק"ל הסכימה למסור את קרקעותיה לניהול ממ"י בתנאי שעקרון הבעלות הלאומית על הקרקע יחול על כל הקרקעות שבניהול האחרונה. בכך, החלטתה הראשונה של מועצת מקרקעי ישראל קבעה כי קרקע ציבורית לא תימכר

המאמר ידון אם וכיצד היה לבג"ץ הקרקעות השפעה על שינוי יחס המגזר החקלאי לסוגיית שינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורך בנייה. זאת יעשה המאמר באמצעות בחינת הקואליציות בעד ונגד שינויי ייעוד קרקע חקלאית, באמצעות ניתוח יחס המגזר החקלאי להחלטות ממ"י ורמ"י בשנים לאחר הבג"ץ, ובאמצעות בחינת השינוי ביחסים בין המגזר החקלאי לתנועה הסביבתית בישראל. בנוסף יתייחס המאמר להקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל) בשנת 2014, שנועדה לתכנן מתחמי מגורים גדולים במיוחד, חלקם הגדול על קרקעות חקלאיות. המאמר יסקור את השפעות הותמ"ל על היישובים החקלאיים ואת יחסו של המגזר החקלאי אליו.

דרך אמצעים אלו, ובאמצעות ראיונות והתכתבויות עם אנשי מפתח בתחום הסביבה, יבקש המאמר לבחון את חשיבות בג"ץ הקרקעות ליחסו של המגזר החקלאי כלפי סוגיית שינוי ייעוד קרקעות חקלאיות לצורך בנייה, מאז ועד היום.

רקע

בשונה משאר מדינות המערב, בהן הבעלות על קרקעות חקלאיות היא פרטית לרוב, המדיניות הקרקעית בישראל ראתה מאז הקמת המדינה חשיבות עליונה לבעלות ציבורית על הקרקע, ובפרט על קרקע חקלאית.

שורשי תפיסה זו נטועים בהיסטוריה ובאידיאולוגיה של התנועה הציונית. גלי העלייה הציוניים הראשונים לארץ ישראל התאפיינו בגישה רומנטית לטבע וברצון לבנות "יהודי חדש" – שזוף וחזק, בניגוד ליהודי "החיוור והחלש" ב"גולה". את היהודי החדש קיוותה התנועה הציונית ליצור באמצעות עבודה חקלאית ו"הפרחת השממה" (חננאל ואלתרמן, 2015).

העלייה לארץ ישראל, וההתיישבות החקלאית בה, נתפסו כדרך להגשמת החזון הציוני. מנהיגי התנועה הציונית חששו כי הרצון להתיישב בארץ והצורך לרכוש קרקע, יוביל לספסרות קרקעות ולתחרות בין העולים. הקמת קרן קיימת לישראל (קק"ל) נועדה בין היתר לתת מענה לבעיה זו. בקונגרס באזל ב-1897, בו הוחלט על הקמתה, נקבע כי הקרן תרכוש כספים עבור העם היהודי כולו, וקרקעותיה לא ימכרו, אלא יוחכרו לתקופה של 49 שנים, פרק זמן אשר מתבסס על מצוות "שנת היובל" מספר ויקרא.

עקרון ההחכרה התבסס על חיבור בין סיבות דתיות אשר נבעו מן הציווי האלוהי "והארץ לא תימכר לצמיתות" (ויקרא כה, כג) לבין התפיסה הסוציאליסטית של רבים ממנהיגי התנועה הציונית דאז, אשר סברו כי הקרקע צריכה לשמש כאמצעי יצור, עליה להיות רכושו של העם כולו, ואין לתת לתהליכי השוק לקבוע את השימוש בה. לפי תפיסתם, בעלות לאומית תאפשר לקבוע את השימוש בקרקע על פי צרכי הלאום ותמנע שקיעת חקלאים בחובות וריכוז קרקעות

על עבודה מקומית וחקלאית. יישובים אלו היוו דגם חדש, ומותאם יותר לכלכלת השוק, של יישובים במרחב הכפרי (אפלבום וניומן, 1991).

אירוע משמעותי נוסף אשר ערער את ההתיישבות העובדת, ובאופן ספציפי את התנועה הקיבוצית, היה המשבר הכלכלי החריף אשר פרץ באמצע שנות ה-80 (זוסמן ואחרים, 1990). המשבר הכניס קיבוצים ומושבים רבים לחובות כבדים אותם התקשו להחזיר, וגרם בתורו למשבר אידיאולוגי ודמוגרפי. אוכלוסיית הקיבוצים הדלדלה והגיעה לשפל דמוגרפי, וקיבוצים רבים נטשו את אורח החיים השיתופי ועברו תהליך של הפרטה.

אל תמורות אלו התווסף פירוק ברית המועצות ב-1991, אשר היה אירוע דרמטי בקנה מידה כלל עולמי וסיים את המלחמה הקרה. פתיחת שעריה של ברית המועצות הביא לגל העלייה הגדול ביותר בתולדות מדינת ישראל, כמיליון עולים במהלך שנות ה-90. גל העלייה נחשב לאירוע לא צפוי ותפס את משרדי הממשלה ומוסדות התכנון בארץ לא מוכנים. הגל הביא למשבר דיור, למחסור בדירות, ועקב כך לעליית מחירים.

שילוב זה, של משבר כלכלי בתנועה הקיבוצית, תמורות אידיאולוגיות בשלטון ובציבור הישראלי, ירידת חשיבותה של החקלאות, גל העלייה ומשבר הדיור בעקבותיו, הביאו ביחד לשינוי במדיניות הקרקעית והתכנונית בישראל. הממשלה נדרשה לספק פתרונות במהירות ושאפה להגדיל את היקף הקרקעות הניתנות לפיתוח, ומערכת ההגנה על הקרקעות החקלאיות נתפסה ככזו שמעכבת וחוסמת צורך דחוף זה. בנוסף, ראתה הממשלה את מערכת התכנון, וספציפית את הוועדות המחוזיות, כגורמים בירוקרטיים אשר מביאים לעיכובים והתנגדויות במסגרת תכנון השטחים החדשים המיועדים לפיתוח (פייטלסון, 2007).

בתחום התכנוני נקטה המדינה במספר אמצעים. ראשית, הוקמו ו"לים (ועדות בנייה למגורים) בכל מחוז אשר נועדו לאשר במהירות תכניות בנייה גדולות, תוך מתן עדיפות לשיקולי הממשלה והקטנת יכולת הציבור להתנגד. שנית, הולק"ח הוחלש, וזכות הוטו נלקחה ממנו (שלאין ופייטלסון, 1996). ושלישית, הוכנו מספר תכניות מתאר ארציות ותכנית אב שנועדו לתת פתרונות לסוגיות אלו ברמה הארצית (תמ"א 31, תמ"א 33, ותכנית אב ישראל 2020). בניגוד לול"לים, תכניות אלו שמו דגש על פיתוח מטרופוליני, חיזוק יישובים קיימים במקום הקמת חדשים ושמירה על שטחים פתוחים וערכי נוף וטבע (אש ופייטלסון, 2009).

בתחום הקרקעי ננקטו מספר אמצעים נוספים. מינהל מקרקעי ישראל הועבר מסמכות משרד החקלאות לסמכות משרד השיכון. הדבר ממחיש את התמורה ביעודו של גוף זה – מהגנה על שטחים חקלאיים ליצירת מאגרים קרקעיים גדולים לצורך פיתוח ובנייה.

לצמיתות, אלא תוחר לתקופה של 49 שנים. בנוסף נקבע כי יש לעבד חקלאית קרקעות אלו, ונאסר על חלוקתן, במטרה להקשות על ביצוע פעולות אחרות, שאינן חקלאיות, בקרקע. לבסוף, נקבע גם כי כל שינוי ייעוד יחייב את החזרת הקרקע מידי החוכרים לידי המינהל, ויעניק להם פיצוי בדמות השקעותיהם החקלאיות בקרקע בלבד. במקרים אלו, כל הרווחים משינוי הייעוד ינתנו למדינה ולא לחוכר, גם זאת כדי למנוע כל אפשרות לעסוק בפיתוח ובסחר בקרקע. בכך, נקבעה מערכת חוקים מקיפה אשר חיזקה את הפעילות החקלאית וחסמה כל אפשרות לפיתוח אחר בידי חוכריה, ואשר התאפשרה בזכות הדומיננטיות האידיאולוגית האדירה של מפא"י ובזכות המבנה הריכוזי של המוסדות שהוקמו כדי לנהל את משאבי המדינה, ביניהם הקרקעות.

לרוב, נמסרו בפועל זכויות החכירה, בהסכם המכונה "חכירה לדורות", לידי אגודות חקלאיות כקיבוץ או מושב, אשר עיבדו את הקרקע באמצעות עבודה חקלאית. דמי החכירה השנתיים היו סמליים בלבד, ללא הבדל בין אזורים שונים בארץ, והגיע, נכון לסוף שנות ה-90, לכ-500 ש"ח בשנה לכל היותר (יפתחאל וקדר, 2000).

סדק ראשון במעמדה המרכזי של החקלאות בישראל החל להווצר בשנות ה-60 כאשר השקעות ושיטות גידול מתקדמות הביאו לגידול בתפוקה החקלאית לכל עובד ולכל יחידת שטח, ולירידה בכמות החקלאים הנחוצים על מנת לספק אותה כמות של תפוקה (זוסמן ואחרים, 1989). לכך הצטרפה ההתבססות ההולכת וגדלה של החקלאות על ייצוא, והחלשות התפיסות שראו בחקלאות מקומית מרכיב חשוב בהבטחת מזון וכלי מרכזי ביצירת אדם חדש ועמל בארץ. בכך הפכה החקלאות מדרך חיים מרכזית ואידיאולוגית לענף אחד מני רבים במשק, אשר משקלו בתוצר הולך וקטן. תהליך זה אף הביא במרוצת השנים להפסקת עיבוד של חלקות ונטישת שדות.

שינוי גדול במעמד המגזר החקלאי וההתיישבות העובדת התרחש כתוצאה מבחירות 1977 והמהפך הפוליטי, אשר העלה את מפלגת הליכוד לשלטון, על חשבון המערך. ההתיישבות העובדת, אשר היתה קשורה אל מפלגות הפועלים זה עשרות שנים ונהנתה מייצוג רב בכל מוסדות השלטון, החלה לאבד את אחיזתה במוקדי הכוח לאחר המהפך. מפלגת הליכוד, אשר תפסה את השלטון, קידמה סדר יום ותפיסת עולם קפיטליסטית, ולא ראתה עצמה מחויבת לפעול לפי מטרות ההתיישבות העובדת, אשר זוהתה כאמור עם השמאל הפוליטי.

ביטוי למגמות אלו ניתן לראות ביישובים הקהילתיים אשר הוקמו בשנות ה-70 וה-80 כהתנחלויות ביהודה, שומרון ועזה, וכמצפים בגליל. הקמת יישובים אלו ביטאה אומנם תפיסות עולם ותיקות אשר ראו חשיבות בתפיסת קרקע יהודית של המרחב, אך ביצעה זאת באמצעים חדשים, שכן יישובים אלו לא היו שיתופיים, ולא התבססו לרוב

להגדיל את מספר המגרשים שבו עד ל-115% ממספר הנחלות שבו. שיעור דמי החכירה עבור הרחבות אלו היה תלוי באזור הגאוגרפי בארץ - 66% מערך הקרקע במרכז הארץ, 36% באזורי עדיפות לאומית ב', ו-22% באזורי עדיפות לאומית א' (חננאל ואלתרמן, 2015).

קיבוצים ומושבים רבים, אשר כאמור היו שרויים בתקופה זו במשבר כלכלי קשה, ראו בהחלטות ממ"י הזדמנות פז להניב רווחים נאים מקרקעות חקלאיות אשר עיבודן לא השתלם כבעבר. ההחלטות איפשרו לכסות את הגירעונות בהם היו שרויים ולהעשיר בבת אחת את קופתם המדולדלת. בכך הפכו יישובים חקלאיים, אשר היו עד שנות ה-90 עובדי ומגיני הקרקע החקלאית, ליוזמים נלהבים בעד שינויי ייעוד ופיתוח הקרקע, ואף נאבקו כדי להגדיל את חלקם בפיצויים עוד יותר.

ההחלטות עוררו ביקורת ציבורית אשר התמקדה בשני נושאים עיקריים - ביקורת חברתית וביקורת סביבתית, כאשר הביקורת החברתית בוטאה בשם עקרונות של צדק חלוקתי.

הדיון על מושג הצדק החלוקתי תפס מקום מרכזי בשיח הציבורי בישראל החל מסוף שנות ה-90, בהובלת תנועת "הקשת הדמוקרטית המזרחית - שיח חדש", ועסק בשאלה האם משאבי המדינה חולקו לקבוצות אוכלוסייה שונות באופן צודק ושווה. הדיון התמקד בשנים אלו בעיקר בנושא חלוקת קרקעות המדינה מאז הקמתה, והועלו בו טענות לפיהן המדינה פעלה בצורה אי שוויונית בנושא זה. לפי הטענות, מאז הקמתה חילקה המדינה קרקעות רבות למגזר החקלאי, ובעיקר לקיבוצים, והפלתה לרעה את המגזר העירוני, ובעיקר את תושבי עיירות הפיתוח (מאוטר, 2000).

בכך, התמקדה הביקורת החברתית בהיבטים החלוקתיים של החלטות "הבואינים" וטענה כי הן נותנות עדיפות לא הוגנת לסקטור הכפרי על פני הסקטור העירוני, באמצעות האפשרות לרווח נדל"ני מקרקעות אותן קיבלו בחכירה ועל למנת לעבדן חקלאית, דבר שפוגע בעקרון השוויון במדינה (פייטלסון, 2007).

הביקורת הסביבתית כלפי ההחלטות טענה כי הן פוגעות בשטחים הפתוחים וכי קרקעות רבות הופשרו בניגוד למדיניות התכנון החדשה של ישראל, אשר באה לידי ביטוי בתכניות המתאר הארציות החדשות, ואשר שמה דגש על שמירת שטחים פתוחים ופיתוח צמוד דופן לערים הקיימות. לפי ביקורת זו, ההחלטות עלולות להפוך את היישובים הכפריים ליישובים פריפריאליים גדולים, ואף לעיירות, עלולות להביא להרס וקישוע השטחים הפתוחים, להחליש את הערים הקיימות ולגרום לכשל תחבורתי (יפתחאל וקדר, 2000).

בשם ביקורות אלו הוגשו מספר עתירות לבית המשפט העליון. המרכזיות בהן היו עתירת "הקשת הדמוקרטית

בנוסף, ראתה המדינה צורך להגדיל את היצע הקרקעות הניתנות לפיתוח, במיוחד באזורי הביקוש. קרקעות אלו היו כאמור באחזקת חוכרים בחוזי חכירה לדורות עם ממ"י, ובתנאי שינויי ייעוד הקרקע שהיו קיימים עד שנות התשעים, לא ראו החוכרים כדאיות בוותור על קרקעותיהם בתמורה לפיצויי זנית.

בתגובה למצב זה, כדי ליצור את הכדאיות הכלכלית ולתמרץ את החוכרים להסכים לשינויי ייעוד הקרקע, קיבלה ממ"י במהלך שנות ה-90 מספר החלטות אשר עודדו את שינויי הייעוד ושיתפו את החקלאי ברווחים כתוצאה ממנו. החלטות אלו אפשרו לחוכרים לעשות שימוש בקרקעות ציבוריות, אותן קיבלו במטרה לעבדן חקלאית, למטרות רווח, ויצרו לראשונה בישראל, שוק נדל"ן בקרקעות ציבוריות (אש ופייטלסון, 2009). בכך, נוצר קונפליקט בין המדיניות התכנונית אשר דגלה בהגנה על שטחים פתוחים ובנייה במרקמים הקיימים, לבין המדיניות הקרקעית אשר דגלה בהפשרת שטחים חקלאיים לצורך בנייה.

ההחלטות המשמעותיות הראשונות אשר קיבלה ממ"י בנושא זה היו החלטות 533 ו-611, אשר התקבלו ב-1992 ו-1993 בהתאמה. ההחלטות איפשרו לחוכרים ליזום בעצמם את שינויי ייעוד הקרקע ופיתוחה, ובכך להשאיר את הקרקע בידיהם ולזכות בדמי חכירה מופחתים בשימושה העתידי, או להחזיר את הקרקע לממ"י לצורך שינויי ייעודה, ולקבל עבור כך פיצוי של 40% מערכה העתידי. ההחלטות נתנו תמריץ גדול לשינויי הייעוד. בעוד ששווי של קרקע חקלאית נע באותה תקופה בין 2,000 ל-5,000 דולר לדונם, ערכה של קרקע שהופשרה לבנייה היה באותה תקופה מעל מאה אלף דולר לדונם. ההחלטות היו רלוונטיות למאות יישובים חקלאיים באזורי הביקוש, הביאו ל-96 פניות לממ"י לצורך אישור יוזמות, והניבו עסקאות בשווי של מאות מיליוני דולרים (ברשישת ופייטלסון, 1998).

למרות זאת, לא הביאו ההחלטות להצלחה המיוחלת בעיני המדינה, והן בוטלו על ידי החלטה 640. החלטה 666 נועדה היתה לקבוע קריטריונים חדשים לפיצוי, אך בוטלה גם כן, והמדיניות הקרקעית יוצבה לבסוף ב-1995 על ידי החלטות "הבואינים" - 717, 727, ו-737 בשנת 1995. החלטה 717 עסקה בשינויי ייעוד לצורך פיתוח אזורי תעסוקה לא חקלאית ביישובים, החלטה 727 עסקה בשינויי ייעוד קרקע חקלאית לצורך מגורים, והחלטה 737 עסקה בשינויי ייעוד לצורך בניית שכונות "הרחבות" ביישובים. החלטה 727, המרכזית מביניהן, הציבה את הפיצוי לחוכר שיחזיר את הקרקע לממ"י לצורך שינויי ייעודה, על 27% באזור המרכז, 28% באזור עדיפות לאומית ב', ו-29% באזור עדיפות לאומית א' (אש ופייטלסון, 2009). החלטה זו יצרה פערים כלכליים בין חוכרי המרכז ומהפריפריה, שכן נתנה פיצוי כמעט זהה באזורים שונים, ובכך תימרצה משמעותית חוכרים מהמרכז להסכים לשינויי הייעוד. החלטה 737 איפשרה לכל יישוב

שיטות וחומרים

לצורך בחינת השינוי ביחס המגזר החקלאי לסוגיית שינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורך בנייה בעקבות בג"ץ הקרקעות נבחרה שיטת מחקר איכותנית.

המחקר נערך באמצעות בחינת הקואליציות בעד ונגד שינויי ייעוד קרקע חקלאית במחקרם של תומר אש ופרופ' ערן פייטלסון "דיוני וועדת ניסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע ברשויות המקומיות בישראל" משנת 2009. בנוסף נותחו החלטות ממ"י ורמ"י בשנים לאחר הבג"ץ ויחסו של המגזר החקלאי אליהן דרך ספרן של רווית חננאל ורחל אלטרמן, "נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל" משנת 2015 ודרך מחקרו של עו"ד רון רוגין "פרשת הקשת הדמוקרטית המזרחית – ניתוח פסק הדין והשלכותיו" משנת 2015. בנוסף נסקר השינוי ביחס בין התנועה הסביבתית למגזר החקלאי דרך ספרו של יואב שגיא "דמותה של ארץ" משנת 2020. כמו כן נסקרו השפעות הותמ"ל על יישובים חקלאיים מתוך מחקרם של פרופ' פייטלסון ואחרים "השפעות הותמ"ל על דמות הארץ" משנת 2019, מתוך מנגנון "ההשבה" אשר פועל לצד הותמ"ל, ומתוך תגובתם של היישובים החקלאיים לותמ"ל. לצורך המחקר נערכו ראיונות והתכתבויות עם אנשי מפתח בתחום הסביבה – אברהם שקד (רכז שמירת טבע בהרי יהודה מטעם החברה להגנת הטבע, בשנים 2019-1994) ועו"ד אלי בן ארי (יועץ משפטי בעמותת "אדם, טבע ודין").

ממצאים

המגזר החקלאי היה מהתומכים הגדולים ביותר של שינויי ייעוד הקרקע החקלאית בשנות ה-90. החלטות "הבואינגים" יצרו אינטרס משותף עבור המגזר החקלאי וגופים נוספים להפשיר את הקרקע. בכך, נוצרה "קואליציית הפיתוח" – קואליציה אשר תמכה בפיתוח הקרקע, ובה היו שותפים גם יזמים וגופים מוסדיים כגון ממ"י, משרד האוצר ומשרד השיכון. מול "קואליציית הפיתוח" התייצבה "קואליציית השימור" אשר כללה גופים חברתיים כקשת הדמוקרטית המזרחית, גופים סביבתיים כחברה להגנת הטבע, את פורום ה-15 המייצג את הערים הגדולות בישראל, את פורום ערי הפיתוח, ואת מוסדות התכנון (אש ופייטלסון, 2009).

תמיכת המגזר החקלאי ביוזמות שינויי ייעוד הקרקע היוותה ניגוד עז לעמדתה בנושא זה, עד לשנות ה-90. בחסות המשבר הכלכלי בקיבוצים, משבר הדיור, והחלטות "הבואינגים", הפכו היישובים החקלאיים מעובדי ושומרי הקרקע החקלאית, לתומכים הנלהבים ביותר של פיתוחה, ולמשתפי פעולה הדוקים עם יזמי הנדל"ן. בג"ץ הקרקעות הביא לשינויי נוסף בעמדתם של היישובים החקלאיים

המזרחית", נגד החלטות 717, 727 ו-737 של המינהל – בג"ץ 244/00, ועתירת החברה להגנת הטבע נגד החלטות 717 ו-727 של המינהל – בג"ץ 8350/00.

כהכנה לדיון בעתירות, החליטה הממשלה על הקמת וועדה בין-משרדית ברשות הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר, דוד מילגרם, שתפקידה היה להמליץ בפני שרי הממשלה על התשובה לעתירה ולדון ולהציע מדיניות קרקעית רצויה. במאבק בין תפיסות העולם השונות קיבלה הוועדה את עמדות גופי התכנון, אל מול המדיניות הקרקעית, קבעה כי שלוש החלטות פוגעות ביעדי התכנון, והמליצה על צמצום ההטבות והפיצויים הניתנים לחוכרים כתוצאה מהפשרת שטחים חקלאיים (פייטלסון, 2007).

בדיון בעתירות, אשר מכונה 'בג"ץ הקרקעות', קיבל בג"ץ את המלצות הוועדה ואת טענות העותרים, וקבע כי אכן קיים אי צדק בחלוקת קרקעות המדינה למגזרים השונים. בכך קבע בית המשפט כי שיתוף החוכרים ברווח משינויי ייעוד הקרקע פסול מיסודו, מפלה לטובה את המגזר החקלאי, מביא ללחצי פיתוח מנוגדים למדיניות התכנונית, וביטל את החלטות פה אחד. פסק הדין ביטא את החשיבות שראו השופטים בחלוקה של מקרקעי המדינה לפי עקרונות הצדק החלוקתי:

"הערך של צדק חלוקתי הינו ערך כבד משקל, אשר כל רשות מינהלית חייבת לתת לו משקל ראוי בכל החלטה שלה בדבר חלוקת משאבים ציבוריים. לדברים אלו משקל מיוחד במקרה שבפנינו (...) קיים אינטרס ציבורי רב משקל בכך שמשאבים מסוג זה יחולקו על ידי המדינה, או הרשויות הפועלות מטעמה, באופן הוגן, צודק וסביר" (פסק דין בג"ץ 244/00, 8350/00, 2002).

בנוסף לכך, ביטא פסק הדין גם את החשיבות שראו השופטים בניצול מושכל וזהיר של נכס הקרקע, ובחשיבות השמירה על השטחים הפתוחים:

"המקרקעין הם משאב חיוני ובעל ערך רב. יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, וצפיפות האוכלוסייה בה גדולה (...) על המדינה ועל המופקדים מטעמה על מקרקעיה לפעול בשיקול דעת זהיר בכל הנוגע לויתור על זכויות בקרקע, ולדאוג לעתודות קרקע מספיקות לצרכים השונים בעתיד: הן שטחים לבנייה (...) והן שטחים פתוחים לצרכים שונים, לרבות שמירה על איכות הסביבה (...) נדרשת מדיניות קרקעית שקולה ומאוזנת הלוקחת בחשבון את כל השיקולים האלה" (פסק דין בג"ץ 244/00, 8350/00, 2002).

המשך המאמר ינתח את השפעת פסק הדין בבג"ץ הקרקעות על יחס המגזר החקלאי לסוגיית שינוי ייעוד קרקע חקלאית לצורך בנייה.

ב"תמ"ל מתוכננים פרויקטים גדולים במיוחד, חלקם הגדול על קרקעות חקלאיות. על מנת לקבל את הקרקע מהחוכרים החקלאיים, לשם שינוי ייעודה, נקבע בחוק ה"תמ"ל מנגנון "השבה" אשר נועד לגבש הליך מסודר להחזרת קרקע למדינה. המנגנון עוגן בהחלטות 1470 של רמ"י (עליה נכתב קודם), וכן בהחלטה 1469, אשר מתייחסת באופן פרטני להשבת קרקע עבור תכנית ותמ"לית.

מנגנון ההשבה בהחלטה 1469 מופעל כאשר מכריז ה"תמ"ל על מתחם מועדף לדיור. עם ההכרזה, נשלחת הודעה מטעם רמ"י אל חוכר הקרקע, מודיעה לו על קיום תכנית לשינוי ייעודה, ומציעה לו פיצוי מירבי בגין השבת הקרקע אליה תוך 60 יום, כשהיא פנויה לחלוטין. השבה במועד מזכה את החוכר בכל הפיצויים מכוח החלטה 1470, וכן בפיצוי נוסף בגובה 20% מהתמריץ אשר נקבע בהחלטה 1470. במידה והחוכר לא משיב את הקרקע במועד הוא מאבד את האפשרות לפיצויים, ואף מסתכן בפינוי בכוח מהקרקע, שכן רמ"י רשאית להוציא נגדו צו סילוק ופינוי מהקרקע.

תכנון מתחמי מגורים על קרקעות חקלאיות מהווה בשנים האחרונות מקור למתח גדול בין המגזר החקלאי לבין רמ"י וה"תמ"ל. נכון ל-2018, הועברו לדיור ב"תמ"ל תכניות (שרובן כבר אושרו בינתיים) אשר כ-78 אלף דונם מהן נמצאות על קרקעות חקלאיות - כ-2% מסך שטח המשבצות החקלאיות בישראל. סך השטח החקלאי בו קיים פוטנציאל ל"תמ"ל, לפי התכנית האסטרטגית לדיור, מוערך בכ-340 אלף דונם. בנוסף, ה"תמ"ל צפוי להשפיע על שטחים חקלאיים רבים נוספים, שאמנם אינם בתחום המתחמים עצמם, אך יהפכו לשטחים כלואים ללא כל אפשרות לעיבודם. ההיקף האדיר של התכניות עלול להביא לפגיעה גדולה ביישובים חקלאיים רבים, אשר עבור רבים מהם מהווה החקלאות מקור הכנסה מרכזי. ההשפעות על היישובים עלולות לכלול פגיעה גדולה בפדיונם החקלאי, פגיעה באופיים החקלאי עקב שינוי הייעוד של משבצות רבות, ואף סיפוח של יישובים לערים הסמוכות אליהם (פייטלסון, ואח' 2019).

עקב כך החלו בשנים האחרונות קיבוצים, מושבים ומועצות אזוריות לנקוט בפעולות מחאה נגד המשך קיום ה"תמ"ל. בכך, הצטרף המגזר החקלאי אל הארגונים הסביבתיים אשר מתנגדים ל"תמ"ל מטעמים דומים לאלו שהביאו אותם להתנגד להחלטות "הבואינגים" בעבר - בנייה על שטחים פתוחים, פגיעה במסדרונות אקולוגיים, פרבור והחלשת מרכזי הערים ועוד. במאבקו נגד ה"תמ"ל אימץ המגזר החקלאי את רטוריית הארגונים הסביבתיים בדבר חשיבותם של השטחים החקלאיים כחלק מרצף השטחים הפתוחים, דבר שהוליד שיתופי פעולה, כדוגמת דו"ח המעקב התקופתי "מתכננים לאקסל" - פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הו"תמ"ל)", אשר יצא בשנת 2019 מטעם החברה להגנת הטבע ומרכז המועצות האזוריות, וכולל ביקורת קשה על ה"תמ"ל.

העביר אותם, לפחות במידה מסוימת, לעמוד לצד "קואליציית השימור" בשאלות של שינוי ייעוד קרקע חקלאית.

הבג"ץ גרם לשינוי משמעותי ביחסה של המדינה כלפי חלקם של היישובים החקלאיים בהליך שינוי הקרקע. פסק הדין בבג"ץ קיבל כאמור את טענות העותרים וקבע כי החלטות "הבואינגים" מנוגדות לעקרונות הצדק החלוקתי וכי על מ"י לקבוע החלטות חדשות בנושא זה. הבג"ץ הביא למעבר מגישה הרואה בחוכרים החקלאיים שותפים, מאפשרת להם ליזום בעצמם את שינוי ייעוד הקרקע, ומציעה להם נתח נכבד מהרווחים על מנת שיעשו זאת, לגישה אשר לוקחת את הקרקעות מהחוכרים בצורה כוחנית ומציעה להם פיצויי קטן יותר לשם כך.

ביטוי ראשון לשינוי הגישה מצד המדינה ניתן לראות בהחלטה 969, אשר החליפה את 727, ואותה קיבלה מ"י ב-2003. ההחלטה קבעה כי הפיצוי שניתן לחוכרים חקלאיים שיחזירו את הקרקע למינהל לצורך שינוי ייעודה, ייגדר מערכה של הקרקע לפי ייעודה החקלאי המקורי, ולא לפי הייעוד החדש (תנאל ואלתרמן, 2015) - ירידה משמעותית בסכום הפיצוי ביחס להחלטות "הבואינגים". הפיצוי החדש נקבע לפי סוג הגידול ומשך תקופת החכירה, ועמד על סכום שנע בין 40,000-28,000 ש"ח לדונם שלחין. החלטות מ"י, שהוחלפה בידי רמ"י (רשות מקרקעי ישראל), הבאות שהתקבלו בעניין זה - החלטות 1222, 1259, 1285, 1426 ו-1470 - קבעו פיצוי נמוך עוד יותר והעמידו אותו על סכום של 19,000-12,000 ש"ח לדונם שלחין (רוגין, 2015). החלטה 1470, האחרונה מביניהן, מציעה תמריץ נוסף של 50% מערך הקרקע אם החוכרים יחזירו אותה לרמ"י עד למועד שנקבע על ידה. בנוסף, ההחלטה מאפשרת ליישובים החקלאיים לרכוש בפטור ממכרז כ-22% מהשטח בייעודו החדש במחיר של 91% מערך הקרקע, אך הטבה זו רלוונטית בעיקר ליישובים מבוססים שכן ליישובים רבים אין את היכולת הכלכלית לעמוד בעלויות של עסקאות מסוג אלו.

ביטוי נוסף לשינוי הגישה מצד המדינה ניתן לראות דרך הקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ה"תמ"ל). הוועדה הוקמה מכוח חוק ה"תמ"ל מ-2014, שנחקק בכנסת כהוראת שעה לארבע שנים, וכחלק מנסיונה של המדינה להתמודד עם משבר הדיור. הוועדה מקבילה ברמתה לוועדה הארצית, וכוחה גובר על הוראות כל תכנית חלה אחרת, מלבד תמ"א 35. זכות ההתנגדות בוועדה מצומצם ביחס לוועדות תכנון אחרות, ויש בה רוב מובהק לנציגי ממשלה. הקמתה ביטאה את התפיסה, שמשבר הדיור הוא משבר של תכנון, ויש לתכנן ולאשר מספר גדול של יחידות דיור מדי שנה, וכן את התפיסה שוועדות התכנון "הרגילות" מהוות מחסום בפני אישור תכניות, ויש להקים וועדה בשליטה ממשלתית אשר תגבר עליהן.

מ'כיבוש הקרקע' לשמירת השטחים הפתוחים, מאבקים ומהלכים לשמירה על טבע הארץ", מ-2020, את המהפך שהתחולל ביחסים בין הארגונים הסביבתיים לבין הישובים החקלאיים. לדברי שגיא בשנות ה-90 היה קיים "מתח וחוסר אמון קיצוני בין המגזר החקלאי לבין ארגוני שמירת הטבע (...). המתח גבר כשבראשית שנות התשעים הצטרף המגזר החקלאי לתנופת פיתוח הנדל"ן בשטחים החקלאיים שעודדה הממשלה, וליזומה לשינוי חוקי המקרקעין (...). ההתנגדות העזה של ארגוני הסביבה ליוזמה זו, והתנגדותם לפרויקטי פיתוח של המגזר עצמו, תרמו להחרפת היחסים בין החקלאים לשומרי הטבע". לדברי שגיא, המצוקות שמהם סבלו שני הצדדים גרמו להם להבין שעליהם לשלב ידיים כדי להתחזק במאבקהם. הארגונים הסביבתיים הבינו שעליהם לשתף פעולה עם המגזר החקלאי כדי לשמור על השטחים החקלאיים – עתודת השטחים הפתוחים הגדולה ביותר במרכז הארץ, ואילו החקלאים הבינו "שבדי להבטיח את המשך אחריותם ושליטתם על השטחים, ולהבטיח את זכויותיהם בקרקע ואת פרנסתם, עליהם להתייחס אל השטחים הפתוחים שבחזקתם כאל נכס ציבורי, ולספק לציבור בנוסף לתוצרת החקלאית גם שירותי סביבה ושטחים פתוחים".

בכך גיבשו שגיא, יו"ר מכון דש"א, וחנן ארז, לשעבר ראש המועצה האזורית מגידו, הצעה לכריית אמנה להתייחסות משותפת של המגזר החקלאי ושל גורמי הסביבה אל השטחים הפתוחים. את האמנה הציג שגיא ב-2006 בכנס ראשי המועצות האזוריות, אותו הוא מכנה "גוב האריות" – זכר לעיונות העבר. למרות החשדנות כלפיו, דבריו זכו להקשבה והאמנה אושרה (שגיא, 2020). נכתב בה כי "הרשויות המקומיות האזוריות והמגזר החקלאי ייטלו על עצמם אחריות לשמירה על השטחים הפתוחים כשירות למען כלל הציבור. המועצות האזוריות, המגזר החקלאי וארגוני הסביבה יפעלו ליצירת מודעות בקרב החקלאים, אנשי הסביבה, הציבור ורשויות השלטון, לחשיבות החקלאות הפתוחה כשירות חיוני לכלל החברה ולאיכות הסביבה". בהמשך השלימו המועצות האזוריות מדריך מפורט "לתכנון וניהול שטחים פתוחים", בו הם מאמצים עקרונות סביבתיים רבים, וכיום כאמור נאבקים יחד עם הארגונים הסביבתיים נגד הותמ"ל.

דין ומסקנות

המגזר החקלאי היה מהכוחות המשמעותיים ביותר אשר פעלו למען הפשרת הקרקעות החקלאיות בשנות ה-90. עם זאת, החל מהשנים לאחר בג"ץ הקרקעות, אשר קבע כי החלטות "הבואינגים" מנוגדות לעקרונות הצדק החלוקתי ולאחריו הופחת הפיצוי לחוכרי הקרקעות החקלאיות במקרה של שינויי ייעוד הקרקע, החל המגזר החקלאי לשנות את גישתו לנושא. התהליך התגבר עם הקמת הותמ"ל, וכיום עבר מגזר

עד כה, לא הצליח המגזר החקלאי למנוע את המשך קיום הותמ"ל. לצד זאת, במסגרת חידוש חוק הותמ"ל באוגוסט 2021, והארכתו ב-4 שנים נוספות, הצליחו ראשי המגזר החקלאי לרשום הישגים מסוימים בדמות הגבלת השטח שיוכל הותמ"ל לגרוע מיישובים חקלאיים, החזרת קרקע ליישוב במידה ותכנית ותמ"לית אינה מתממשת תוך 4 שנים, המשך עיבוד קרקע על ידי החקלאי עד תחילת עבודות הבינוי בשטח תכנית ותמ"לית ועוד (נרדי, 2021). עם זאת, כבר במאי 2022 נטען על ידי ראשי המגזר החקלאי כי הותמ"ל מקדם תכניות שלא על פי הסיכום עימם, והצדדים "התנגשו" פעם נוספת (נרדי, 2022).

בכך, עקב החלטות ממ"י ורמ"י לאחר בג"ץ הקרקעות, ועקב הקמת הותמ"ל, השתנתה גישתם של היישובים החקלאיים והפכה אותם שוב, לפחות במידה מסוימת, לקבוצה אשר נאבקת נגד שינויי ייעוד קרקע חקלאית לבנייה. חיזוק להנחה זו נמצאו גם בראיונות ובהתכתבויות אשר נערכו עבור הכנת מאמר זה.

לפי עו"ד אלי בן-ארי, אשר עובד כיועץ משפטי בעמותה הסביבתית "אדם, טבע ודין" זה 28 שנים, "החשיבות הגדולה, ואפילו העצומה, של בג"ץ הקרקעות, היתה בכך שחיסל את המוטיבציה האדירה שיצרו החלטות ממ"י הישנות אצל מחזיקי הקרקע החקלאית לשנות את יעודה לבניה (על ידי ההבטחה שיקבלו אחוז משווי הקרקע לאחר שינוי הייעוד). לאחר הפסיקה החלה בהדרגה להשתנות גישת היישובים החקלאיים, והם, שבשנות "החגיגה" טרם פסק הדין היו בעימות מתמיד עם הירוקים (שראו בהפשרת הקרקעות הגורפת איום ממשי על הסביבה בישראל), עברו באופן די גורף צד, והיום הם נאבקים נגד שינוי ייעוד הקרקע החקלאית, שבעשור האחרון מאפיינת בעיקר את התכנון (הקלוקל לדעתי) של הותמ"ל. למרות שמדובר בגישה שכודם היא אינטרסנטית בבסיסה, היישובים החקלאיים מאמצים גם טיעונים ירוקים במאבקים נגד בניה מתוכננת על קרקע חקלאית, ונראה שמגמה זו רק מתחזקת" (הסוגריים במקור).

אברהם שקד, לשעבר רכז שמירת טבע בהרי יהודה מטעם החברה להגנת הטבע בשנים 2019-1994, אמר בראיון עימו כי "בעבר, ועד ממשלתו של אריאל שרון, ההתיישובות העובדת זכתה עוד לכבוד, אבל הממשלות הקפיטליסטיות שהגיעו לאחר מכן פשוט לא התחשבו ביישובים וניסו לקחת מהם את הקרקע בהליך מהיר, כוחני ומושחת. ב-15 השנים האחרונות, ובמיוחד מאז הקמת הותמ"ל, היישובים החקלאיים והמועצות האזוריות מרגישים שדופקים אותם ולוקחים להם אלפי דונמים של קרקעות חקלאיות טובות. הם לא רוצים שיכפו עליהם ונלחמים נגד זה. כך הירוקים והיישובים מוצאים את עצמם לפעמים באותו צד".

יואב שגיא, מנכ"ל החברה להגנת הטבע לשעבר, ויו"ר מכון דש"א, היטיב לתאר בספרו "דמותה של ארץ: המסע

זוסמן, פ. ואח', (1990), משבר האשראי בחקלאות השיתופית – גורמים ופתרונות, רבעון לכלכלה, כרך מ', חוברת 143, הוצאת עם עובד, עמ' 430-413.

חננאל, ר. ואלתרמן, ר. (2015), נטורי קרקע: הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות הקרקעית בישראל, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

יפתחאל, א. וקדר, א. (2000), הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים, משפטיים וחברתיים, בתוך: מאוטר, מ. (עורך), צדק חלוקתי בישראל, הוצאת רמות, עמ' 201-149.

כץ, י. (2002), והארץ לא תימכר לצמיתות: מורשת קרן קיימת לישראל והחלת עקרונותיה בחקיקה בישראל, המכון לחקר תולדות הקרן הקיימת לישראל והקתדרה ללימודי תולדות הקרן הקיימת לישראל ומפעליה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מאוטר, מ. (2000), צדק חלוקתי בישראל, בתוך: מאוטר, מ. (עורך), צדק חלוקתי בישראל, הוצאת רמות, עמ' 48-9.

נרדי, ג. (2022), המועצות האזוריות נגד אלקין ושקד: "ראש מועצה לא צריך לגלות דרך העיתון שהולכת ליפול עליו ותמ"ל", כלכליסט, 19.5.2022.

נרדי, ג. (2021), חוק הותמ"ל עבר סופית: החקלאים מרוצים, ומי פחות? גלובס, 5.8.2021.

פייטלסון, ע. (2007), המדיניות התכנונית ניצחה את הדוקטרינה הקרקעית. קרקע 62, עמ' 54-38.

פייטלסון, ע. ואח', (2019), השפעות הותמ"ל על דמות הארץ, האוניברסיטה העברית בירושלים.

קרק, ר. (1993), ניצני עיצוב רשויות ומדיניות הקרקע הממלכתית במדינת ישראל (חלק א'), קרקע 36, עמ' 44-31.

ראיון עם אברהם שקד – 8.6.22.

רוגין, ר. (2015), פרשת הקשת הדמוקרטית המזרחית – ניתוח פסק הדין והשלכותיו, עמותת אדמתי.

שגיא, י. (2020), דמותה של ארץ: המסע "מכיבוש הקרקע" לשמירת השטחים הפתוחים, מאבקים ומהלכים לשמירה על טבע הארץ.

שלאין, א. ופייטלסון, ע. (1996), מדיניות השמירה על קרקע חקלאית: התהוותה, מיסודה ועירעורה, מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים.

זה צד והוא מהווה חלק מהקואליציה המתנגדת לשינויי ייעוד של שטחים פתוחים לצורך בנייה. שינוי גישה זה הוא אינטרסנטי ברובו, ונובע מגובה הפיצויים כיום, שהוא קטן יותר באופן יחסי מפיצויי החלטות "הבואינגים", וכן מהתנגדות למנגנון "ההשבה" הכוחני. יחד עם זאת, מדובר בשינוי משמעותי מצד הקבוצה אשר חוכרת ומשתמשת בקרקעות החקלאיות, במסגרתו עומד המגזר החקלאי לצד ארגוני הסביבה ומשתמש גם בטיעונים סביבתיים. לאור המחקר שנערך במסגרת מאמר זה, ניכר ששינוי הגישה של המגזר החקלאי והתנגדותו לשינויי ייעוד קרקעות חקלאיות לצורך בנייה היא אחת מהתוצאות המשמעותיות ביותר של בג"ץ הקרקעות.

ניתן ללמוד ממקרה זה על חשיבותם של תמריצים לצורך שינויי מדיניות בתחום התכנון. המגזר החקלאי שינה את יחסו לסוגיית שינויי ייעוד קרקעות חקלאיות פעמיים במהלך שנות ה-90 ותחילת שנות ה-2000. בשתי הפעמים התרחש הדבר בעקבות שינויי תנאי שינויי ייעוד הקרקע, והגדלה או הקטנת הפיצויים לחוכרים כתוצאה מכך. ניתן להסיק מכך כי שינויי מדיניות עתידיים בתחום, אשר ירצו לקבל את תמיכת המגזר החקלאי, יצטרכו להתייחס לנושא התמריצים בעת קביעת התנאים והפיצויים שיקבל מגזר חשוב זה לצורך הסכמתו לשינויי ייעוד הקרקעות החקלאיות.

מקורות

אפלבוים, ל. וניומן, ד. (1991), בין כפר לפרבר: תמורות בהתיישבות הכפרית בישראל, בתוך: אבירם, י. ושחר, א. (מרכזי המערכת), ארץ ישראל: מחקרים בידיעת הארץ ועתיקותיה, ספר דוד עמירן, החברה לחקירת ארץ-ישראל ועתיקותיה, ירושלים, עמ' 7-17.

אש, ת. ופייטלסון, ע. (2009), דיוני וועדת ניסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע ברשויות המקומיות בישראל, מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים.

בג"ץ 244/00 (2002).

בג"ץ 8350/00 (2002).

בן-משה, נ. ורנן, א. (2022), דוח מצב הטבע 2022 - כרך מגמות ואיומים, המארג – התכנית הלאומית להערכת מצב הטבע, מוזיאון הטבע ע"ש שטיינהרדט, אוניברסיטת תל אביב.

בן נון, ע. ובוים, ד. (2019), מתכננים לאקסל – פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) – דו"ח מעקב תקופתי מס' 4, החברה להגנת הטבע, מרכז המועצות האזוריות.

ברשיש, א. ופייטלסון, ע. (1998), התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים.

התכתבות עם עו"ד אלי בן ארי – 16.6.22.

ויתקין, ג. (2004), דיני מנהל מקרקעי ישראל, חושן למשפט, תל אביב.

זוסמן, פ. ואח', (1989), אשראי למושבים הנסיון ולקחו. רבעון לכלכלה, כרך מ', חוברת 141, הוצאת עם עובד, עמ' 131-114.

דניאל חנין-בקר הוא מתכנן סביבתי ומדריך טיולים. בעל תואר שני בגאוגרפיה ותכנון עירוני ואזורי מהאוניברסיטה העברית בירושלים. עובד כיום כרכז מחוז ת"א של חוגי סירות של קק"ל. לפני כן עבד כמתכנן סביבתי בחברת גיאופרוספקט.

hanin.becker@gmail.com